



The Real Property National Investment Strategy: Investment Approaches

This fact sheet is one in a series about the Real Property National Investment Strategy (NIS)—what it is and how it works to bring a more disciplined, business-like approach to government real property investments made by Public Works and Government Services Canada (PWGSC). This sheet focuses on the major practices that will guide the implementation of the strategy over the next five to ten years and influence decisions related to some \$1.6 billion in investments made each year in PWGSC's \$7 billion real property portfolio. We welcome your comments and questions on NIS and invite you to contact us at the address listed at the end.

In approving the PWGSC National Investment Strategy, the Treasury Board gave authorization to the Department to undertake critical changes in the manner in which it analyzes, monitors, maintains flexibility in, and undertakes its major real property investments. For the foreseeable future, the approach that will be used in the Real Property Program investment analysis, monitoring and protection activities comprises six major elements.

I. New Investment Analysis Process

All new investments — acquisitions, renovations and disposals — are subject to a full cost and benefit analysis that considers the financial and non-financial implications of all reasonable investment options.

Unless there are some overriding non-financial considerations such as the need to support the government's broader economic or social objectives, every new capital project is expected to meet or exceed a specified rate of imputed financial return on investment over its planned economic life, based on full cash flow analysis. The aim is to ensure a thorough examination of options and diligent comparison with commercial norms to help reduce accommodation costs in government.

II. Systematic Asset Performance Monitoring

The Program employs full asset performance monitoring, both financial and non-financial, across its various portfolios in order to measure and report annually on the imputed rate of return on investments in each facility, as well as unit costs and vacancy rates.



The aim is to ensure that assets with potential problems are identified and remedial action is taken early.

The Program sets a number of goals for performance of its existing Crown assets, including an imputed annual real return on investment of 5% to 8% for each facility, and annual unit costs and average annual vacancy rates comparable to those in the private sector for similar facilities in similar locations. As well, maintenance programs are based on industry standards and norms.

In this regard, a number of principles apply:

- Imputed or actual rental or charge-out rates reflect competitive market rates wherever and whenever this is practicable.
- Cost control practices include private sector comparators (e.g., unit costs) and are applied to both the asset itself and the body responsible for its administration.
- Single-period (e.g., one fiscal year) and multi-period return on investment performance are monitored.
- The satisfaction of all tenants, and in particular captive tenants, is continually monitored and assessed, with timely action taken to resolve difficulties.
- Where there are considerations which do not apply equally to both the public and private developers (e.g., those related to environmental management, accessibility, heritage conservation, etc.) which prevent direct comparisons for purpose of determining rents, these are costed separately and differences taken into account when options are being considered and are closely monitored thereafter.

III. Maintaining Portfolio Flexibility with Least-cost Solutions

Under NIS, the Program maintains flexibility in its portfolio to better respond to fluctuations in demand and take advantage of market opportunities — ultimately to ensure that solutions provide tenants and clients with high-quality service, while reaping the best possible long-term financial and non-financial net benefits for the government.

Acquisitions are planned and carried out (whether by purchase, construction, lease-purchase or lease) to anticipate client needs and respond to favourable market conditions, while avoiding the vagaries of windfall gains and losses. On occasion, the Program, like any prudent owner/investor, may make reasonable purchases to meet anticipated requirements or negotiate bulk leases.

Analyses of make or buy options include full consideration of all costs involved — to acquire, operate, maintain and dispose of facilities throughout their full life-cycle.

The relationship of Crown-owned to leased space reflects the best judgement of actual needs and market conditions, reached using all appropriate investment criteria and analyses. At the national level, the ratio of Crown-owned to leased is a function of the need for flexibility and the estimated long-term cost of meeting total future demand, while at the community level this ratio is set by individual community action plans and specific asset investment analyses. For individual assets, decisions are based on analysis of reasonable options for meeting particular space requirements. In all cases, except where there are overriding non-financial criteria as mentioned previously, the Program opts for the least-cost, long-term solution.

IV. Strategic Alliances and Cooperative Arrangements

The Program enters into strategic alliances and undertakes cooperative ventures with other levels of government and the private sector to realize savings for tenants and the government, and to improve the quality and timeliness of its services.

Such arrangements may include developing shared facilities, housing complementary facilities under one roof and collaborating in the financing and/or operation of projects through various partnering arrangements.

V. Alternative Financing Mechanisms

Under NIS, the Program pursues the most appropriate and least-cost financing strategies for its investments.

Where it is to the Crown's long-term, strategic advantage to acquire or improve an asset, but the government cannot furnish the necessary capital funds through conventional appropriations, the Program investigates and utilizes, as appropriate, cost-effective, alternative financing mechanisms and partnering with the private sector.

VI. Protection of the Existing Asset Base

The Program protects the value and utility of its assets throughout their life-cycle, in order to reduce the need for costly repairs over the longer term and to enhance prospects for future disposal.

All decisions on the protection of assets are subject to the same types of analyses as new acquisitions, so that their life-cycle benefits, both financial and non-financial, are clearly determined (e.g., for such items as the postponement or acceleration of renovations or repairs) and optimized for clients and government.

By Way of Further Explanation

In looking at new investment analysis and asset performance monitoring, the NIS employs a number of standard measures.

For Investment Analysis: major measurements of cash flow are net present value, internal rate of return and present value cost of accommodation. Cash flows include all incremental revenues — actual and imputed — and other relevant income, operating expenses, capital costs and other cash outlays.

For Renovations/Disposals: for existing facilities, analysis takes into account the estimated remaining life of and requirement for the asset.

Return on Investment: equals the net operating income, divided by the market value, where the net operating income equals revenues minus operating expenses, minus grants in lieu of taxes.

Unit Costs: equals operating expenses per rentable square metre of a specified category or class of facility.

Vacancy Rate: equals the percentage of total rentable building space, excluding parking, that is vacant.

Further details on such items as asset performance monitoring and investment analyses are to be outlined in PWGSC policies and best practices documentation.

This fact sheet outlines only the basic practices that will govern the use of the NIS. More information, including a comprehensive document outlining the full Real Property National Investment Strategy, is available on request.

Please contact:

Public Works and Government
Services Canada
Sir Charles Tupper Building, 7E
Riverside Drive
Ottawa, Ontario K1A 0M2

Attention: National Investment Strategy

Phone: (613) 736-3025

Fax: (613) 736-3057

© Minister of Supply and Services Canada, 1994

Cat No. W63-15/1-1994

ISBN 0-662-61338-4

Elements of Investment Analyses

- Full cost/benefit analyses of all options to reduce government costs while meeting needs
- Real property asset monitoring to ensure reasonable rates of return and acceptable unit costs and vacancy rates
- Strategic investment planning across the entire inventory to ensure flexible, cost-effective, real property portfolio management
- Cooperative alliances to realize savings and support new ways of doing business in real property
- Innovative partnering and financing approaches to meet needs at least cost
- Full life-cycle asset management to protect Canada's real property investments

Stratégie nationale d'investissement des Biens immobiliers :

Approches en matière d'investissement

Le présent document d'information fait partie d'une série consacrée à la Stratégie nationale d'investissement (SNI) des Biens immobiliers. De quoi s'agit-il? Comment parvient-elle à établir une approche des investissements immobiliers plus disciplinée et davantage axée sur les pratiques commerciales au sein de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC)? Ce document met l'accent sur les pratiques importantes qui seront employées pour la gestion de près de 1,6 milliard de dollars d'investissements annuels sur le portefeuille de biens immobiliers de 7 milliards de TPSGC. Nous vous invitons à nous soumettre vos commentaires et vos questions relativement à cette importante initiative gouvernementale. Vous pouvez également nous écrire à l'adresse indiquée à la fin du document.

En approuvant la Stratégie nationale d'investissement de TPSGC, le Conseil du Trésor a autorisé le Ministère à modifier de manière fondamentale ses méthodes d'analyse et de contrôle, sa marge de manoeuvre et sa façon de faire d'importants investissements. Dans un proche avenir, l'approche qu'adopteront les responsables des analyses du contrôle et de la protection des investissements dans le cadre du Programme des biens immobiliers comportera six éléments principaux.

I. Processus d'analyse des nouveaux investissements

Tous les nouveaux investissements (acquisitions, rénovations ou aliénations) sont soumis à une analyse coûts-avantages complète qui tiendra compte des avantages financiers et non financiers de toutes les options d'investissement sensées.

À moins que des considérations non financières ne soient prioritaires (par exemple la nécessité de soutenir l'ensemble des objectifs économiques et sociaux du gouvernement), chaque nouveau projet d'investissement devra garantir un niveau minimal de rendement des investissements, voire même dépasser ce niveau, au cours de sa période d'exécution, sur la base d'une analyse complète de l'encaisse. Il s'agit de s'assurer que toutes les options sont examinées et comparées aux normes commerciales en vigueur, afin de réduire les coûts assumés par le gouvernement en matière de locaux.



II. Contrôle systématique du rendement des biens

Les responsables du Programme procèdent à un contrôle systématique du rendement des biens (sur le plan financier et non financier) que détient le Ministère dans ses divers portefeuilles, afin d'évaluer le niveau de rendement des investissements pour chaque installation, ainsi que les coûts unitaires et les taux d'occupation, et d'en rendre compte annuellement. Il s'agit de garantir que les biens susceptibles de poser des problèmes seront identifiés et que des mesures correctives seront prises.

Les responsables du Programme établissent un certain nombre d'objectifs relatifs au rendement des biens appartenant à l'État, notamment un rendement réel sur l'investissement annuel compris entre 5 p. 100 et 8 p. 100 pour chaque installation, ainsi que des coûts unitaires annuels et des taux d'occupation comparables à ceux qu'enregistre le secteur privé dans des installations similaires situées dans des endroits similaires. En outre, les programmes d'entretien sont fondés sur les critères et les normes de l'industrie.

À cet égard, un certain nombre de principes s'appliquent :

- le niveau des loyers ou des tarifs de services externes, réels ou théoriques, reflètent les taux pratiqués sur le marché dans la mesure du possible;
- les méthodes de contrôle des coûts utilisent des éléments de comparaison avec le secteur privé (p. ex. les coûts unitaires) et s'appliquent à la fois au bien lui-même et à l'organisme chargé de l'administrer;
- on contrôle le rendement sur l'investissement pour une seule période (p. ex. l'année financière) ou sur plusieurs périodes;
- le degré de satisfaction de tous les locataires, en particulier les locataires « captifs », est constamment contrôlé et évalué, et les mesures correctives nécessaires sont prises en temps voulu;
- lorsque certaines conditions ne s'appliquent pas de la même façon aux concepteurs du secteur public et à ceux du secteur privé (par exemple en matière de gestion de l'environnement, d'accessibilité, de conservation du patrimoine, etc.), et ne permettent pas de faire des comparaisons directes afin de déterminer les loyers, ceux-ci sont calculés séparément et les différences sont prises en compte au moment de choisir certaines options, puis font l'objet d'un contrôle strict par la suite.

III. Conserver une certaine marge de manœuvre pour gérer le portefeuille au coût le plus bas possible

Dans le cadre de la SNI, les responsables du Programme conservent une certaine marge de manœuvre dans la gestion du portefeuille, de manière à mieux réagir aux fluctuations de la demande et à tirer parti des ouvertures du marché— afin de garantir, en fin de compte, que les solutions proposées offrent aux clients et aux locataires les meilleurs services possibles, tout en générant les meilleurs avantages financiers et non financiers possibles à long terme pour le gouvernement.

On planifie les acquisitions (que ce soit sous forme d'achats, de construction, de bail-achat ou de location) en vue d'anticiper les besoins des clients et de réagir aux conditions favorables du marché, tout en évitant les pertes ou les gains inattendus. À l'occasion, les responsables du Programme, comme tout investisseur ou propriétaire prudent se doit de le faire, procèdent à des achats avisés en vue de répondre aux demandes prévues ou de négocier des baux collectifs.

Les analyses des options faire ou faire faire tiennent compte de la totalité des coûts assumés (pour l'acquisition, le fonctionnement, l'entretien et l'aliénation des installations, tout au long de leur cycle de vie).

Les liens entre les espaces appartenant à l'État et les espaces loués sont établis à la suite d'une évaluation avisée des besoins réels et des conditions du marché, effectuée à l'aide de tous les critères et de toutes les analyses nécessaires en matière d'investissement. Au niveau national, le ratio entre espaces appartenant à l'État et espaces loués est fonction du besoin de souplesse et de l'évaluation des coûts nécessaires à long terme pour répondre à l'ensemble des demandes à venir. Au niveau local, ce ratio est établi dans le cadre de plans d'action locaux et d'analyses d'investissement immobilier spécifiques. Pour chaque bien, les décisions prises sont basées sur une analyse des options permettant de répondre de façon raisonnable aux besoins particuliers d'espace. Dans tous les cas, sauf lorsqu'il existe des critères non financiers prioritaires, comme ceux mentionnés plus haut, les responsables du Programme optent pour la solution à long terme qui coûte le moins cher.

IV. Alliances stratégiques et ententes de coopération

Les responsables du Programme concluent des alliances stratégiques et se lancent dans des entreprises de coopération avec d'autres intervenants des secteurs public et privé afin de faire réaliser des économies aux locataires et au gouvernement, et d'améliorer la qualité et la rapidité des services offerts par ce dernier.

Ces ententes peuvent se concrétiser de la façon suivante : partage d'installations, concentration d'installations complémentaires sous un même toit, et participation au financement ou à l'administration de projets grâce à diverses ententes de partenariat.

V. Autres mécanismes de financement

Dans le cadre de la SNI, les responsables du Programme élaborent les stratégies financières les plus appropriées et les moins coûteuses pour procéder à leurs investissements.

S'il est avantageux pour l'État, à long terme et sur le plan stratégique, d'acquérir ou de rénover des biens, et que le gouvernement ne peut pas fournir les capitaux nécessaires par le biais de crédits conventionnels, les responsables du Programme élaborent et utilisent alors, s'il y a lieu, d'autres mécanismes de financement rentables et s'associent au secteur privé.

VI. Protection des biens existants

Les responsables du Programme protégeront la valeur et l'utilité des biens qu'ils administrent tout au long de la durée de vie de ceux-ci, afin qu'il soit moins souvent nécessaire de faire des réparations coûteuses à long terme, et afin d'améliorer les perspectives d'aliénation des biens.

Toutes les décisions relatives à la protection des biens sont soumises au même type d'analyse que les nouvelles acquisitions, de sorte que les avantages pour la durée de vie des biens concernés, qu'ils soient de nature financière ou non, soient clairement déterminés (par exemple, dans les cas où les rénovations ou les réparations sont retardées ou accélérées) et soient optimisés pour les clients et le gouvernement.

Éléments de l'analyse des investissements

- Analyses complètes coûts-avantages de toutes les options pour réduire les dépenses du gouvernement tout en répondant aux besoins
- Surveillance de la valeur active des biens immobiliers afin d'assurer des taux de rendement raisonnables ainsi que des coûts unitaires et des taux d'inoccupation acceptables
- Planification stratégique de l'investissement pour tout le répertoire afin d'assurer une gestion souple et rentable du portefeuille immobilier
- Alliances coopératives afin de réaliser des économies et de promouvoir de nouvelles façons de faire affaire dans le domaine de l'immobilier
- Approches novatrices de partenariat et de financement afin de répondre aux besoins à des coûts minimes
- Gestion complète du cycle de vie des biens afin de protéger les investissements immobiliers du Canada

Explications complémentaires

Dans le cadre de l'analyse des nouveaux investissements et du contrôle du rendement, la SNI recourt à un certain nombre de mesures standard :

Analyse des investissements : pour évaluer l'état de l'encaisse, on examine la valeur nette actuelle des biens, le taux interne de rendement des investissements et le coût actuel des locaux. L'encaisse comprend tous les revenus additionnels (réels et théoriques) et autres revenus pertinents, les dépenses de fonctionnement, le coût des immobilisations et les autres décaissements.

Rénovation/aliénation : pour les installations existantes, l'analyse tient compte de l'évaluation de la durée de vie d'un bien et des exigences liées à ce bien.

Rendement de l'investissement : correspond au revenu net d'exploitation, divisé par la valeur de marché; le revenu net d'exploitation est égal à la différence entre les revenus et les dépenses de fonctionnement, moins les subventions en compensation des impôts fonciers.

Coûts unitaires : dépenses de fonctionnement correspondant à un pied carré d'espace à bureaux louable, dans une catégorie d'installation spécifiée.

Taux d'inoccupation : pourcentage de l'ensemble des espaces à bureaux louables qui sont vacants, à l'exception des aires de stationnement.

Les documents relatifs aux politiques et aux meilleures pratiques en vigueur au sein de TPSGC donneront plus de détails sur certains points comme le contrôle du rendement et l'analyse des investissements.

Le présent document d'information décrit uniquement les principes de base qui régissent la SNI. Vous pouvez obtenir, sur demande, le texte intégral de la Stratégie nationale d'investissement des Biens immobiliers.

Veuillez vous adresser à :

Travaux publics et Services
gouvernementaux Canada
Édifice Sir-Charles-Tupper, 7E
Promenade Riverside
Ottawa (Ontario)
K1A 0M2

Référence : Stratégie nationale d'investissement

Téléphone : (613) 736-3025

Télécopieur : (613) 736-3057

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1994
N° de catalogue W63-15/1-1994
ISBN 0-662-61338-4